ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 9ης Νοεμβρίου 1995 *

Στην υπόθεση C-426/93,

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εκπροσωπουμένη από τον Ernst Röder, Ministerialrat στο ομοσπονδιακό Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, και από τον Hans-Jörg Niemeyer, δικηγόρο Βρυξελλών,

προσφεύγουσα,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από την Jill Aussant και τον Klaus Borchers, νομικούς συμβούλους, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Bruno Eynard, διευθυντή Νομικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

καθού,

υποστηριζομένου από την

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τον Jürgen Grunwald, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg, Luxembourg,

παρεμβαίνουσα,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή με την οποία ζητείται η ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2186/93 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1993 σχετικά με τον κοινοτικό συντονισμό της ανάπτυξης μητρώων επιχειρήσεων για στατιστικούς σκοπούς (ΕΕ L 196, σ. 1),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, D. A. O. Edward και G. Hirsch, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida (εισηγητή), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann και H. Ragnemalm, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των εκπροσώπων των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 15ης Μαρτίου 1995,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 15ης Ιουνίου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 21 Οκτωβρίου 1993, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας άσκησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί

την ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2186/93 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1993, σχετικά με τον κοινοτικό συντονισμό της ανάπτυξης μητρώων επιχειρήσεων για στατιστικούς σκοπούς (ΕΕ L 196, σ. 1, στο εξής: κανονισμός).

2 Ο κανονισμός, που στηρίζεται στο άρθρο 213 της Συνθήκης ΕΟΚ, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καταρτίζουν, για στατιστικούς σκοπούς, ένα ή περισσότερα εναρμονισμένα μητρώα με τους ορισμούς και την κάλυψη που προβλέπει ο κανονισμός αυτός (άρθρο 1).

3 Δυνάμει του άρθρου 3, στο μητρώο καταχωρούνται όλες οι επιχειρήσεις που ασκούν οικονομική δραστηριότητα που συμβάλλει στη δημιουργία του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε αγοραίες τιμές, οι νομικές μονάδες που ευθύνονται γι' αυτές και οι τοπικές μονάδες που εξαρτώνται από αυτές. Εξαιρούνται ορισμένα νοικοκυριά, ενώ είναι προαιρετικό να συμπεριληφθούν επιχειρήσεις των οποίων η κύρια δραστηριότητα αφορά τη γεωργία και τη δασοκομία, την αλιεία και την ιχθυοτροφία, τη δημόσια διοίκηση, την άμυνα και την κοινωνική ασφάλεια. Αποφασίζεται κατά τη διαδικασία του άρθρου 9 κατά πόσο καταχωρούνται στο μητρώο οι μικρές, άνευ στατιστικής σημασίας, επιχειρήσεις των κρατών μελών.

4 Οι επιχειρήσεις, οι νομικές και οι τοπικές μονάδες καταχωρούνται στο μητρώο εντός των προθεσμιών που εμφαίνονται στο παράρτημα Ι (παράγραφος 2), ήτοι, οι μεν επιχειρήσεις, προ της 1ης Ιανουαρίου 1996, οι δε νομικές και τοπικές μονάδες, προ της 1ης Ιανουαρίου 1997. Η χωριστή καταχώρηση των νομικών μονάδων είναι εντούτοις προαιρετική υπό τον όρον ότι όλες οι πληροφορίες σχετικά με τις μονάδες αυτές περιέχονται στις καταχωρήσεις που αφορούν τις επιχειρήσεις (παράγραφος 3).

5 Το άρθρο 4 παραπέμπει στο παράρτημα ΙΙ για την απαρίθμηση των στοιχείων που καταχωρούνται. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για το όνομα και τη διεύθυνση

της επιχειρήσεως, τη νομική μορφή της, την κύρια οικονομική δραστηριότητα, τον αριθμό των απασχολουμένων ατόμων, το καθαρό ύψος του κύκλου εργασιών (προαιρετικά για τους κύκλους εργασιών που δεν υπερβαίνουν τα εκατομμύρια ECU) και το καθαρό ενεργητικό (προαιρετικά). Το μητρώο πρέπει να ενημερώνεται τουλάχιστον μια φορά τον χρόνο ως προς ορισμένα στοιχεία (άρθρο 5, παράγραφος 1).

6 Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, αφού γνωμοδοτήσει η επιτροπή του άρθρου 9, τα κράτη μέλη προβαίνουν σε στατιστικές αναλύσεις του μητρώου και διαβιβάζουν τα αποτελέσματα στη Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 6).

7 Το άρθρο 7 επιτρέπει στις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες να συλλέγουν, για το μητρώο επιχειρήσεων και σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που καθορίζει το εθνικό δίκαιο, τις πληροφορίες που καταχωρούνται στα διοικητικά ή νομικά αρχεία που δημιουργούνται στο εθνικό έδαφος.

8 Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού θεσπίζονται κατά τη διαδικασία του άρθρου 9. Κατόπιν γνώμης της επιτροπής του στατιστικού προγράμματος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία έχει συσταθεί με την απόφαση 89/382/ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 19ης Ιουνίου 1989 (ΕΕ L 181, σ. 47), η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει μέτρα που μπορούν να εφαρμοστούν αμέσως. Εάν τα μέτρα αυτά δεν συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής αυτής, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να λάβει διαφορετική απόφαση.

9 Η Γερμανική Κυβέρνηση προσάπτει στο Συμβούλιο ότι χρησιμοποίησε το άρθρο 213 της Συνθήκης ως νομική βάση του κανονισμού. Φρονεί επίσης ότι ο κανονισμός συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

Ως προς τον λόγο που στηρίζεται στην εσφαλμένη νομική βάση

10 Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, κυρίως, ότι το άρθρο 213 της Συνθήκης δεν μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή νομική βάση ικανή να στηρίξει πράξη του Συμβουλίου.

11 Πρώτον, από το ίδιο το κείμενο του άρθρου 213 προκύπτει σαφώς ότι η διάταξη αυτή εφαρμόζεται μόνο σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις, εφόσον αναγνωρίζει στην Επιτροπή το δικαίωμα συλλογής πληροφοριών μόνον «για να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί». Επιπλέον, η διάταξη αυτή δεν προβλέπει κανένα διαδικαστικό κανόνα που να επιβάλλεται στο Συμβούλιο όταν καθορίζει τα όρια και τις προϋποθέσεις του δικαιώματος της Επιτροπής να συλλέγει πληροφορίες, αλλά υποχρεώνει απλώς το Συμβούλιο να ενεργεί «κατά τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης». Η έλλειψη διαδικαστικών κανόνων επιβεβαιώνει την εξάρτηση του άρθρου 213 από άλλες διατάξεις της Συνθήκης, οι οποίες περιλαμβάνουν τέτοιους διαδικαστικούς κανόνες.

12 Δεύτερον, η λειτουργία του άρθρου 213 έγκειται στην αναγνώριση της εξουσίας του Συμβουλίου, όταν πρόκειται περί του ερείσματος των διαφόρων εξουσιοδοτικών διατάξεων της Συνθήκης, να θεσπίζει συμπληρωματικά μέτρα παρέχοντα τη δυνατότητα στην Επιτροπή να συλλέξει τις πληροφορίες τις οποίες χρειάζεται. Επομένως και τα μέτρα αυτά πρέπει να στηρίζονται στην εξουσιοδοτική διάταξη η οποία αποτελεί τη νομική βάση του ίδιου του μέτρου. Η Γερμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι το ίδιο το Συμβούλιο υιοθέτησε τη συλλογιστική αυτή όταν κατάρτισε ένα πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής σχετικά με ένα πειραματικό σχέδιο για τη συλλογή, τον συντονισμό και τη συνοχή πληροφοριών που αφορούν την κατάσταση του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων στην Κοινότητα. Στην απόφαση 85/338/ΕΟΚ, της 27ης Ιουνίου 1985 (ΕΕ L 176, σ. 14), το Συμβούλιο στηρίχθηκε πράγματι στο άρθρο 235 της Συνθήκης ΕΟΚ. Στην απόφαση 90/150/ΕΟΚ (ΕΕ L 81, σ. 38), της 22ας Μαρτίου 1990, περί τροποποιήσεως της αποφάσεως 85/338, η οποία εκδόθηκε μετά την έναρξη της

ισχύος της Ενιαίας Πράξεως, στηρίχθηκε στο άρθρο 130 Σ. Στο μέτρο όμως που η συλλογή και η παροχή πληροφοριών συνιστούσαν ουσιώδη στοιχεία της ρυθμίσεως αυτής, το Συμβούλιο, εάν είχε θεωρήσει το άρθρο 213 ως βάση εξουσιοδοτήσεως, θα έπρεπε επίσης να χρησιμοποιήσει τη διάταξη αυτή.

13 Τρίτον, η άποψη κατά την οποία το άρθρο 213 δεν χορηγεί νομοθετική αρμοδιότητα στο Συμβούλιο στηρίζεται στη σύγκριση του άρθρου αυτού με άλλες εξουσιοδοτικές διατάξεις της Συνθήκης. Οι διατάξεις που παρέχουν εξουσιοδότηση για τη θέσπιση ουσιαστικών κανόνων, όπως τα άρθρα 49, 57, 63, παράγραφος 2, 69, 75, 87 ή 100 Α, έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό το ότι επιβάλλουν στα θεσμικά όργανα την υποχρέωση να συνεργάζονται για τον σκοπό αυτό. Παρουσιάζουν επομένως δομές παρεμφερείς σε μεγάλο βαθμό και περιέχουν παρεμφερείς διαδικαστικούς κανόνες, δυνάμει των οποίων το Συμβούλιο αποφαίνεται προτάσει της Επιτροπής και, γενικώς, κατόπιν διαβουλεύσεως με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, καθώς και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή σε συνεργασία με το τελευταίο. Επομένως, ιδιαίτερα στενοί δεσμοί συνδέουν την Επιτροπή με το Συμβούλιο, και τούτο ακόμα και στο πλαίσιο των εξουσιοδοτικών διατάξεων που προβλέπουν εξαίρεση από το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής, όπως τα άρθρα 126 και 153 της Συνθήκης, τα οποία επιτρέπουν στο Συμβούλιο να νομοθετεί μόνον μετά γνώμη της Επιτροπής. Το άρθρο 213 τουναντίον δεν προβλέπει ούτε δικαίωμα προτάσεως υπέρ της Επιτροπής ούτε τη διαβούλευση ή τη συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ούτε τη συμμετοχή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

14 Τέταρτον, η Γερμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η θέση του επίδικου άρθρου στο σύστημα της Συνθήκης καταδεικνύει επίσης ότι δεν χορηγεί νομοθετική αρμοδιότητα στο Συμβούλιο. Πράγματι, το άρθρο 213 εντάσσεται στο μέρος που αφορά τις «Γενικές και τελικές διατάξεις», το οποίο, εξαιρουμένου του άρθρου 235, περιλαμβάνει αποκλειστικά κανόνες που αποσκοπούν στη συμπλήρωση των άλλων κανόνων της Συνθήκης, ενώ οι εξουσιοδοτικοί κανόνες αφορούν πάντοτε άμεσα συγκεκριμένο αντικείμενο.

15 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

16 Κατά το άρθρο 213 της Συνθήκης,

«Για να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί, η Επιτροπή δύναται να συλλέγει κάθε πληροφορία και να προβαίνει σε όλους τους αναγκαίους ελέγχους εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζει το Συμβούλιο κατά τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης.»

17 Όπως παρατήρησε το Συμβούλιο, η διευκρίνιση ότι το θεσμικό αυτό όργανο πρέπει να ενεργεί «κατά τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης» παραπέμπει μεταξύ άλλων στο άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο απαριθμεί τις διάφορες πράξεις που μπορούν να εκδώσουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί στο πλαίσιο της Συνθήκης. Μεταξύ των πράξεων αυτών περιλαμβάνονται οι κανονισμοί.

18 Όσον αφορά, στη συνέχεια, το γεγονός ότι το άρθρο 213 δεν περιλαμβάνει κανόνα περί ψηφοφορίας, πρέπει να παρατηρηθεί ότι δεν εμποδίζει τη θεμελίωση πράξεως του Συμβουλίου επί της διατάξεως αυτής. Πράγματι, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, το άρθρο 148, παράγραφος 1, της Συνθήκης, κατά το οποίο, «εκτός αντιθέτων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης, το Συμβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών του», θα ήταν περιττό αν η έλλειψη ειδικού κανόνα περί ψηφοφορίας σε διάταξη της Συνθήκης εμπόδιζε τη διάταξη αυτή να αποτελέσει τη νομική βάση πράξεως του Συμβουλίου. Το γεγονός ότι το άρθρο 213 της Συνθήκης δεν προβλέπει ούτε δικαίωμα πρωτοβουλίας υπέρ της Επιτροπής ούτε την επέμβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής δεν μπορεί να θίξει το συμπέρασμα αυτό. Πράγματι, όπως ορθώς υπογράμμισε το Συμβούλιο, δεν αμφισβητείται ότι άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως το άρθρο 217, μπορούν να αποτελέσουν τη νομική βάση για την έκδοση πράξεως του Συμβουλίου, καίτοι δεν προβλέπουν τη συμμετοχή άλλων θεσμικών οργάνων στη διαδικασία λήψεως αποφάσεως.

19 Εξάλλου, η έκφραση «για να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί», η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 213, καταδεικνύει ότι με τη διάταξη

αυτή έχει χορηγηθεί στην Επιτροπή γενική αρμοδιότητα να συλλέγει κάθε αναγκαία για τον σκοπό αυτό πληροφορία, οπότε, εν αντιθέσει προς τους ισχυρισμούς της Γερμανικής Κυβερνήσεως, το Συμβούλιο δεν είναι υποχρεωμένο να στηρίζει τις πράξεις αυτές στις διάφορες διατάξεις της Συνθήκης οι οποίες αναθέτουν ειδικά καθήκοντα στην Επιτροπή. Επιπλέον, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 24 των προτάσεων, θα ήταν εν πάση περιπτώσει παράλογο να υποχρεούται το Συμβούλιο να εκδώσει μια σειρά πράξεων που αφορούν τη συλλογή πληροφοριών ακολουθώντας διαφορετικούς διαδικαστικούς κανόνες, ενώ ακριβώς ορισμένες κατηγορίες πληροφοριών καλύπτουν περισσότερους τομείς δραστηριότητας της Επιτροπής.

20 Πρέπει να προστεθεί ότι και ο γενικός χαρακτήρας της αρμοδιότητας της Επιτροπής στον τομέα της συλλογής πληροφοριών εξηγεί τη θέση του άρθρου 213 στο έκτο μέρος της Συνθήκης, που φέρει τον τίτλο «Γενικές και τελικές διατάξεις» και ως προς το οποίο δεν αμφισβητείται ότι περιλαμβάνει άλλες διατάξεις που χορηγούν νομοθετική αρμοδιότητα.

21 Όσον αφορά το επιχείρημα που στηρίζεται στην προηγούμενη πρακτική του Συμβουλίου, αρκεί να υπομνηστεί ότι η απλή πρακτική του Συμβουλίου δεν μπορεί να συνιστά παρέκκλιση από κανόνες της Συνθήκης και δεν μπορεί επομένως να δημιουργήσει προηγούμενο που δεσμεύει τα κοινοτικά όργανα (βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 68/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 855, σκέψη 24).

22 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι το άρθρο 213 μπορεί, αυτό καθαυτό, να αποτελέσει νομική βάση για την έκδοση πράξεως του Συμβουλίου.

23 Επικουρικώς, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, έστω και αν υποτεθεί ότι το άρθρο 213 μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή νομική βάση ικανή να στηρίξει πράξη του Συμβουλίου, ο επίδικος κανονισμός δεν έπρεπε να στηριχθεί στη διάταξη αυτή. Πράγματι, η διάταξη αυτή εξουσιοδοτεί αποκλειστικά το

Συμβούλιο να καθορίζει τα όρια και τις προϋποθέσεις εντός των οποίων η Επιτροπή συλλέγει τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στα μητρώα επιχειρήσεων που υπάρχουν στα κράτη μέλη, ήτοι να θεσπίζει τις διατάξεις που ρυθμίζουν άμεσα τη συλλογή πληροφοριών από την Επιτροπή και τις διατάξεις που παρέχουν τη δυνατότητα στην Επιτροπή να προβαίνει στη συλλογή αυτή. Τουναντίον, η δημιουργία μητρώων σε ένα πρώτο στάδιο, το οποίο προηγείται του σταδίου της συλλογής των πληροφοριών, και η εναρμόνιση των υφισταμένων μητρώων δεν καλύπτονται από το άρθρο 213. Όμως, αυτοί ακριβώς είναι οι βασικοί σκοποί του κανονισμού.

24 Συναφώς, η Γερμανική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι από την πρώτη και τη δέκατη αιτιολογική σκέψη προκύπτει ότι, προκειμένου να καταστεί δυνατή η σύγκριση των πληροφοριών, ο κανονισμός προβλέπει την εναρμόνιση του περιεχομένου του μητρώου μέσω κοινών ορισμών και της εναρμονίσεως των βασικών μονάδων. Άλλωστε, ο ίδιος ο τίτλος του, «ο κοινοτικός συντονισμός» της αναπτύξεως των μητρώων επιχειρήσεων (...) αποκαλύπτει ότι ο κανονισμός δεν αφορά πρωτίστως τη συλλογή πληροφοριών από την Επιτροπή, αλλά ότι αποσκοπεί στην εναρμόνιση των υφισταμένων μητρώων και/ή στη δημιουργία νέων δομών. Ομοίως, οι ουσιαστικοί κανόνες αφορούν κυρίως τη διαρρύθμιση των μητρώων που πρέπει να δημιουργηθούν ή να εναρμονισθούν (άρθρα 1 έως 5) προκειμένου να παρασχεθεί στην Επιτροπή η δυνατότητα να συλλέγει αργότερα όλες τις αναγκαίες πληροφορίες. Εάν, παραλλήλως, ορισμένες αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού μνημονεύουν ορισμένα στοιχεία που αφορούν την κοινοποίηση στατιστικών δεδομένων, ο κανονισμός δεν περιλαμβάνει στην πραγματικότητα παρά μία διάταξη περί της συλλογής πληροφοριών από την Επιτροπή, ήτοι το άρθρο 6 το οποίο αναγνωρίζει στο όργανο αυτό το δικαίωμα να ζητήσει από τα κράτη να προβούν σε στατιστική ανάλυση των μητρώων και να διαβιβάσουν τα αποτελέσματα στη Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

25 Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι συνάδει προς την πρακτική που έχει ακολουθήσει μέχρι τούδε το Συμβούλιο να μην στηρίζει, τουλάχιστον αποκλειστικά, στο άρθρο 213 πράξεις που βαίνουν πέραν της αιτήσεως παροχής πληροφοριών. Έτσι, το Συμβούλιο στηρίχθηκε τόσο στο άρθρο 235 όσο και στο άρθρο 213 για να εκδώσει την απόφαση 81/971/ΕΟΚ, της 3ης Δεκεμβρίου 1981, περί καθιερώσεως ενός κοινοτικού συστήματος πληροφορήσεως για τον έλεγχο και τη μείωση της ρυπάνσεως που προξενεί η απόρριψη υδρογονανθράκων στη θάλασσα (ΕΕ L 355, σ. 52), η οποία δεν ρύθμιζε απλώς την αίτηση παροχής πληροφοριών από την Επιτροπή αλλά προέβλεπε επίσης τη δημιουργία νέων δομών.

26 Τέλος, η Γερμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι, στο μέτρο που ο βασικός σκοπός μιας νομικής πράξεως περιλαμβάνεται καταρχήν στην πρώτη αιτιολογική σκέψη, πρέπει να αναγνωριστεί ότι ο πρωταρχικός σκοπός του κανονισμού συνίσταται στο να συμβάλει στη δημιουργία και στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, καθώς και στην εναρμόνιση των στατιστικών των επιχειρήσεων· ένας κανονισμός όμως ο οποίος αφορά τη δημιουργία και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς εμπίπτει για τον λόγο αυτό στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 100 Α της Συνθήκης.

27 Η επιχειρηματολογία αυτή πρέπει επίσης να απορριφθεί.

28 Καταρχάς, το γράμμα του άρθρου 213 της Συνθήκης δεν παρέχει τη δυνατότητα στηρίξεως της ερμηνείας ότι η διάταξη αυτή επιτρέπει στην Επιτροπή να συλλέξει μόνον πληροφορίες που περιλαμβάνονται ήδη σε μητρώα που υφίστανται στα κράτη μέλη. Όπως παρατήρησε το Συμβούλιο, η συσταλτική αυτή ερμηνεία θα καθιστούσε χιμαιρική την εκ μέρους της Επιτροπής συλλογή συγκρίσιμων πληροφοριών ή, τουλάχιστον, θα περιόριζε τη συλλογή αυτή σε ελάχιστο αριθμό κοινών πληροφοριών, οπότε το θεσμικό αυτό όργανο θα αδυνατούσε να εκπληρώσει την αποστολή του.

29 Τέλος, κατά παγία νομολογία (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1993, σ. I-939, σκέψη 7), στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε στοιχεία αντικειμενικά και δεκτικά δικαστικού ελέγχου. Μεταξύ των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως.

30 Ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, η πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού ορίζει ότι «η ενιαία αγορά αυξάνει την ανάγκη βελτίωσης της συγκρισιμότητας των στατιστικών που καταρτίζονται για την αντιμετώπιση των κοινοτικών αναγκών και ότι, ενόψει της βελτίωσης αυτής, χρειάζεται ένας κοινός ορισμός και

μια κοινή περιγραφή του πεδίου των επιχειρήσεων και των άλλων μονάδων, η δραστηριότητα των οποίων αποτελεί αντικείμενο στατιστικών». Με την τρίτη αιτιολογική σκέψη επισημαίνεται ότι «αυξάνεται συνεχώς η ανάγκη για πληροφορίες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων, ανάγκη η οποία λόγω της κατάστασης που επικρατεί σήμερα στον τομέα των κοινοτικών στατιστικών, δεν μπορεί να ικανοποιηθεί», ενώ στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη εκτίθεται ότι «τα μητρώα επιχειρήσεων που μπορούν να χρησιμοποιούνται για στατιστικούς σκοπούς αποτελούν απαραίτητο εργαλείο για την παρακολούθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της οικονομίας που προκύπτουν από μέτρα όπως ένωση, συνεργασία, εξαγορά, συγχώνευση και απορρόφηση».

31 Ως προς το περιεχόμενο του κανονισμού επισημαίνεται ότι, καίτοι η πλειονότητα των διατάξεών του αφορά την κατάρτιση εναρμονισμένων μητρώων, η εναρμόνιση αυτή αποσκοπεί στο να παράσχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να συλλέξει μεταγενέστερα αξιόπιστες πληροφορίες, σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού, προκειμένου να ασκήσει τα διάφορα ειδικά καθήκοντα που της ανατέθηκαν με τη Συνθήκη.

32 Όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 37 και 38 των προτάσεών του, τα καθήκοντα της Επιτροπής τα οποία θα διευκολυνθούν με τις στατιστικές που καταρτίζονται βάσει ομοιομόρφων κριτηρίων μπορούν να συναχθούν μεταξύ άλλων από τη φύση των πληροφοριών που πρέπει να καταγραφούν στα μητρώα σύμφωνα με τις διατάξεις του παραρτήματος ΙΙ του κανονισμού. Έτσι, πληροφορίες όπως αυτές που αφορούν τον αριθμό των επιχειρήσεων που ασκούν τη δραστηριότητά τους σε συγκεκριμένο κλάδο, το μερίδιο της αγοράς που κατέχουν ορισμένες επιχειρήσεις ή ο αριθμός των προσώπων που απασχολούνται σε συγκεκριμένο τομέα θα βοηθήσουν την Επιτροπή να εκπληρώσει σημαντικό αριθμό ειδικών καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί σε διαφόρους τομείς, όπως, για παράδειγμα, το περιβάλλον, η βιομηχανία ή η κοινωνική πολιτική, και τα οποία βαίνουν αρκετά πέραν της απλής λειτουργίας της κοινής αγοράς.

33 Από τα προηγούμενα στοιχεία προκύπτει ότι, κατά τον σκοπό του και κατά το περιεχόμενό του, ο κανονισμός αφορά κυρίως τη δημιουργία μητρώων επιχειρήσεων προκειμένου να παρασχεθεί στην Επιτροπή η δυνατότητα να συλλέγει αποτελεσματικά τις αναγκαίες πληροφορίες για την εκπλήρωση των διαφόρων καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από τη Συνθήκη. Καίτοι ο κανονισμός

έχει αναντιρρήτως επιπτώσεις και στη δημιουργία και στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, οι επιπτώσεις αυτές είναι δευτερεύουσες σε σχέση με τον πρωταρχικό σκοπό που περιγράφηκε ανωτέρω, οπότε το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ δεν μπορεί, εν αντιθέσει προς τους ισχυρισμούς της Γερμανικής Κυβερνήσεως, να αποτελέσει την πρόσφορη νομική βάση για την έκδοσή του. Πράγματι, όπως έκρινε ήδη το Δικαστήριο, το γεγονός και μόνον ότι μια πράξη μπορεί να έχει συνέπειες για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την επιλογή αυτής της διατάξεως ως νομικής βάσεως της εν λόγω πράξεως (βλ. μεταξύ άλλων την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψεις 18 και 19).

34 Ως προς το επιχείρημα που αντλείται από την προηγούμενη πρακτική του Συμβουλίου, αρκεί να υπομνηστεί η παρατεθείσα στη σκέψη 21 της παρούσας αποφάσεως νομολογία, κατά την οποία μια απλή πρακτική του Συμβουλίου δεν αρκεί για να θεμελιώσει παρέκκλιση από κανόνες της Συνθήκης και δεν μπορεί επομένως να δημιουργήσει προηγούμενο που δεσμεύει τα θεσμικά όργανα.

35 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο κανονισμός εγκύρως εκδόθηκε με μόνη νομική βάση το άρθρο 213 της Συνθήκης. Ο λόγος ακυρώσεως που στηρίζεται στην εσφαλμένη νομική βάση πρέπει επομένως να απορριφθεί.

Ως προς τον λόγο ακυρώσεως που στηρίζεται στην παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

36 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, ο κανονισμός συνιστά διττή παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

37 Πρώτον, τα άρθρα 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', και 3 του κανονισμού, καθώς και το παράρτημα ΙΙ, απαριθμούν μια σειρά πληροφοριών που πρέπει να καταχωρηθούν, ενώ δεν είναι αναγκαίες για την επίτευξη των σκοπών που μνημονεύονται στις αιτιολογικές σκέψεις.

38 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, αυτό ισχύει καταρχάς για την υποχρέωση καταγραφής των «νομικών μονάδων» και των διαφόρων δεδομένων που τις αφορούν. Πράγματι, κατά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 696/93 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 1993, για τις στατιστικές μονάδες παρατήρησης και ανάλυσης του παραγωγικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΕ L 76, σ. 1), στον οποίο παραπέμπει το άρθρο 2 του κανονισμού για τον ορισμό της έννοιας αυτής, η παρατήρηση και η ανάλυση της κοινοτικής οικονομίας στηρίζονται στις «στατιστικές μονάδες» που ορίζονται στον κατάλογο που περιλαμβάνεται στο τμήμα 1 του παραρτήματος του τελευταίου αυτού κανονισμού, ο οποίος δεν μνημονεύει τις «νομικές μονάδες», οι οποίες συνιστούν το ένα μόνον από τα τρία κριτήρια ορισμού των «στατιστικών μονάδων». Στο μέτρο που οι «νομικές μονάδες» δεν υφίστανται ως στατιστικές μονάδες υπό την έννοια του κανονισμού 696/93, ουδαμώς επιβάλλεται η συλλογή ειδικών πληροφοριών που να τις αφορούν.

39 Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι, αν υποτεθεί ότι «οι βασικές μονάδες» συνιστούν μέσον εξατομικεύσεως της στατιστικής μονάδας «επιχείρηση», περιττεύει η αυτοτελής και χωριστή εγγραφή τους. Αρκεί πράγματι ότι ο κανονισμός αναφέρει, για κάθε επιχείρηση, τα δεδομένα που πρέπει να καταχωρηθούν αφήνοντας ταυτοχρόνως τα κράτη μέλη ελεύθερα να κατατάξουν τα δεδομένα αυτά όπως νομίζουν, ενδεχομένως βάσει ορισμένων ενδείξεων που αφορούν τις νομικές μονάδες.

40 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση δεν είναι ανάγκη επίσης να καταχωρηθούν στα μητρώα, ως κριτήρια των διαστάσεων μιας επιχειρήσεως, και ο κύκλος εργασιών και ο αριθμός των απασχολουμένων προσώπων. Πράγματι, από στατιστικής απόψεως, η μνεία του αριθμού των απασχολουμένων υπεραρκεί, εφόσον απεικονίζει σαφώς την οικονομική σημασία και το μέγεθος της επιχειρήσεως. Επιπλέον, σε ορισμένους τομείς της οικονομίας, όπως οι τράπεζες και οι ασφαλίσεις, ο κύκλος εργασιών συνιστά χαρακτηριστικό του οποίου η στατιστική αξία είναι αμφισβητήσιμη.

41 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

42 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου να αποδειχθεί αν μια διάταξη κοινοτικού δικαίου συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει

να εξακριβωθεί αν τα μέτρα που τίθενται σε εφαρμογή είναι ικανά να υλοποιήσουν τον επιδιωκόμενο στόχο και αν βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξή του (βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 11ης Μαρτίου 1987, 279/84, 280/84, 285/84 και 286/84, Rau κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 1069, σκέψη 34).

43 Καίτοι αληθεύει ότι η νομική μονάδα δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των οκτώ «στατιστικών μονάδων του παραγωγικού συστήματος» που απαριθμούνται στο τμήμα I του παραρτήματος του προπαρατεθέντος κανονισμού 696/93, δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι δεν είναι χρήσιμη για στατιστικούς σκοπούς.

44 Όπως παρατήρησε η Επιτροπή, η νομική μονάδα συνιστά καθοριστικό στοιχείο του ορισμού — περιλαμβανόμενο στο ίδιο παράρτημα — της στατιστικής μονάδας «επιχείρηση» ως του «μικρότερου συνδυασμού νομικών μονάδων που συνιστά οργανική ενότητα παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών, απολαύουσα ορισμένης αυτονομίας όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων, μεταξύ άλλων, για τη χρησιμοποίηση των τρεχόντων πόρων της» (τμήμα III, μέρος Α). Επομένως, εν αντιθέσει προς τους ισχυρισμούς της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η καταγραφή των νομικών μονάδων μπορεί να θεωρηθεί αναγκαία για την πραγματοποίηση του σκοπού που συνίσταται στην κατάρτιση μητρώων που αποσκοπούν στην απεικόνιση της διαρθρώσεως των επιχειρήσεων (τρίτη αιτιολογική σκέψη) και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της οικονομίας που προκύπτουν από μέτρα όπως ένωση, συνεργασία, εξαγορά, συγχώνευση ή απορρόφηση (τέταρτη αιτιολογική σκέψη). Σ' αυτό προστίθεται ότι, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, του κανονισμού, η χωριστή καταχώρηση των νομικών μονάδων είναι προαιρετική, υπό τον όρον ότι όλες οι πληροφορίες σχετικά με τις μονάδες αυτές περιέχονται στις καταχωρήσεις σχετικά με τις επιχειρήσεις.

45 Όσον αφορά την ανάγκη καταχωρήσεως του κύκλου εργασιών ως κριτηρίου των διαστάσεων μιας επιχειρήσεως αρκεί να παρατηρηθεί ότι, εκτός του ότι η καταχώρησή του είναι προαιρετική όταν ο κύκλος εργασιών δεν υπερβαίνει τα 2 εκατομμύρια ECU, παρέχει αναμφισβήτητα τη δυνατότητα ενισχύσεως της

αξιοπιστίας των εκτιμήσεων, ενώ η μνεία του αριθμού των απασχολουμένων δεν απεικονίζει κατ' ανάγκη την οικονομική σπουδαιότητα και το μέγεθος της επιχειρήσεως.

46 Δεύτερον, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ο κανονισμός δεν έλαβε αρκούντως υπόψη τις οικονομικές συνέπειες που απορρέουν για τα κράτη από την εναρμόνιση και/ή τη δημιουργία μητρώων προκειμένου να επιτευχθεί ο συμφυής με την κατάρτιση κοινοτικής στατιστικής που παρουσιάζει συνοχή σκοπός. Το χρήμα και ο χρόνος που επενδύονται για τη δημιουργία και την περιοδική ενημέρωση του μητρώου στα διάφορα κράτη μέλη είναι καταφανώς δυσανάλογα προς τον σκοπό που επιδιώκεται με τον κανονισμό και προς τα πλεονεκτήματα που μπορεί να παράσχει η δημιουργία μητρώων.

47 Προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της, η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται μια «μελέτη του εφικτού της αναπτύξεως και της τηρήσεως, για στατιστικούς σκοπούς, εμπεριστατωμένων και εναρμονισμένων μητρώων επιχειρήσεων στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία», την οποία πραγματοποίησε η Statistische Bundesamt (ομοσπονδιακή στατιστική υπηρεσία), από την οποία προκύπτει ότι οι δαπάνες δημιουργίας μητρώου επιχειρήσεων, οι οποίες εν προκειμένω είχαν υπολογιστεί βάσει του έτους 1977, είναι υπερβολικά υψηλές και ότι το 75 % των δαπανών αυτών αντιπροσωπεύουν έξοδα προσωπικού.

48 Η επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβερνήσεως δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

49 Πρέπει να παρατηρηθεί συναφώς ότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν απέδειξε τη σημασία της προπαρατεθείσας μελέτης — η οποία πραγματοποιήθηκε βάσει δεδομένων που συγκεντρώθηκαν το 1977 σε ορισμένους τομείς της οικονομίας — για την εφαρμογή του επίδικου κανονισμού, ενώ, μεταξύ άλλων, οι πρόοδοι της πληροφορικής θα παράσχουν τη δυνατότητα σημαντικής μειώσεως των εξόδων προσωπικού που συνεπάγεται η δημιουργία και η ενημέρωση των

μητρώων επιχειρήσεων που αφορά ο κανονισμός. Εξάλλου, όπως ορθώς επισήμανε το Συμβούλιο, το άρθρο 7 του κανονισμού, επιτρέποντας σε κάθε εθνική στατιστική υπηρεσία να συλλέγει, για στατιστικούς σκοπούς, τις πληροφορίες που αναφέρει ο κανονισμός, στα διοικητικά ή νομικά αρχεία που δημιουργούνται στο εθνικό έδαφος, θα παράσχει επίσης τη δυνατότητα πολύ σημαντικής μειώσεως των εξόδων καταρτίσεως των νέων μητρώων.

50 Τέλος, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι τα έξοδα που συνδέονται με τη δημιουργία και την ενημέρωση των εν λόγω μητρώων επιχειρήσεων είναι καταφανώς δυσανάλογα σε σχέση με τα πλεονεκτήματα που παρέχει στην Επιτροπή η δυνατότητα να διαθέτει αξιόπιστα στατιστικά δεδομένα προς επίτευξη των διαφόρων σκοπών που της αναθέτει η Συνθήκη.

51 Ο λόγος ακυρώσεως που στηρίζεται στην παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας πρέπει επομένως να απορριφθεί.

52 Επειδή κανένας από τους λόγους ακυρώσεως που προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση δεν έγινε δεκτός, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

53 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή το Συμβούλιο υπέβαλε σχετικό αίτημα και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατ' εφαρμογή της παραγράφου 4, πρώτο εδάφιο, του ιδίου αυτού άρθρου, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία παρενέβη στη δίκη, φέρει τα δικά της έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θα φέρει τα δικά της έξοδα.

Rodríguez Iglesias Edward Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray

Jann Ragnemalm

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Νοεμβρίου 1995.

Ο Γραμματέας
R. Grass

Ο Πρόεδρος
G. C. Rodríguez Iglesias